



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Polityka świadczeń a zasada demokratycznego państwa prawnego

Author: Dawid Gregorczyk

Citation style: Gregorczyk Dawid. (2015). Polityka świadczeń a zasada demokratycznego państwa prawnego W: B. Dolnicki (red.), "Swoiste źródła prawa" (s. 28-41). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Dawid Gregorczyk

Polityka świadczeń a zasada demokratycznego państwa prawnego

I. Celem niniejszego artykułu jest próba oceny stosowania przez organy pomocy społecznej polityki świadczeń w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego. W pierwszej kolejności chciałbym skoncentrować się na zasadzie związania administracji prawem, która jest fundamentem demokratycznego państwa prawa, i z tej perspektywy przedstawić problem uznaniowych decyzji administracyjnych oraz zamknięcia katalogu źródeł prawa administracyjnego. Następnie zamierzam scharakteryzować system pieniężnych świadczeń pomocy społecznej, z uwzględnieniem miejsca, jakie zajmuje w tym systemie instytucja uznania administracyjnego. Powyższe rozważania pozwolą na uchwycenie roli, jaką pełni polityka świadczeń w praktyce organów pomocy społecznej.

II. Truizmem jest twierdzenie, że we współczesnym państwie prawa administracja musi być związana prawem. Zasada legalności stanowi bowiem jedno z najważniejszych osiągnięć prawa administracyjnego. Ewolucja tej zasady pozwala prześledzić drogę, którą przebyła myśl polityczna i prawna odnosząca się do szeroko rozumianej relacji państwa, prawa i obywatela. Od koncepcji państwa liberalnego do koncepcji państwa opiekuńczego, od praworządności formalnej do materialnej, od swobodnego uznania do uznania administracyjnego. Przy czym przez cały czas pojawia się pytanie: W jaki sposób wytyczyć granicę legalnego działania administracji, by z jednej strony była ona w stanie sprawnie realizować interes publiczny, a z drugiej, by każdy obywatel miał pewność co do podstawy i granicy jej działania? Zagadnienie to wpisuje się w bardziej ogólny problem teoretycznoprawny: W jaki sposób zapewnić harmonijną realizację dwóch, czasem przeciwnych wartości: pewności prawa i jego elastyczności?

Aktualnie punktem wyjścia do rozważań w tym zakresie jest zasada państwa prawa (a właściwie jej wersja przyjęta przez polskiego ustrojodawcę), czyli zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej¹. Koncepcja państwa prawa rozwijała się na gruncie nauki niemieckiej w XIX w. Za fundament tej zasady od samego początku uznawano związanie administracji prawem, a właściwie ustawą, którą pierwotnie traktowano nieco idealistycznie jako gwarancję ochrony przed swobodną władzą administracji. Przypomnieć można, że w myśl idei oświeceniowych suwerenem był naród, który za pomocą ustawy wyrażał swoją „wołę ogólną”, wskazując granicę ingerencji w prawa i obowiązki obywateli. Klasyczna teoria państwa prawa, „wiążąc się ściśle z pozytywizmem prawniczym, sprowadzała praworządność do przestrzegania przez organy państwa przepisów prawa pozytywnego (praworządność formalna) i nie wnikała tym samym w treść tych przepisów, co stanowi istotę praworządności materialnej”². Materialne i formalne ujęcia zasady państwa prawa oczywiście nie są konkurencyjne, lecz koncentrują się na innych aspektach zasady. Historycznie pierwsza jest koncepcja formalna, która wywodzi się z idei liberalnych, akcentujących wolności obywatelskie i konieczność jasnego wskazania granicy aktywności państwa, dlatego na pierwszy plan wysuwa zasadę pewności prawa. Natomiast koncepcja materialna stawia prawu, którym administracja pozostaje związana, pewne wymogi treściowe, wynikające z postanowień konstytucji i idei praw podstawowych, dążąc tym samym do realizacji pewnej koncepcji sprawiedliwości³. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, państwo prawa w znaczeniu materialnym nie istnieje bez formalnego związania administracji prawem. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z państwem samowolnym⁴.

Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej analiza dynamicznej koncepcji państwa prawa oraz przepisów Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że założona przez polskiego ustrojodawcę koncepcja państwa prawa jest koncepcją materialną⁵. Zatem standardy państwa prawa powinny uwzględniać również jakość prawa, którym administracja pozostaje

¹ Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

² H. IZDEBSKI: *Historia administracji*. Warszawa 1996, s. 101.

³ Zob. I. BOGUCKA: *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 34–35.

⁴ Zob. *ibidem*, s. 35.

⁵ Zob. S. WRONKOWSKA: *Charakter prawny demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*. W: *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*. Red. J. KOWALSKI. Warszawa 2008, s. 295.

związana, oraz trafność wydawanych na jego podstawie decyzji, co zostanie uwzględnione w mojej ocenie.

III. Z zasadą związania administracji prawem wiążą się jeszcze inne problemy natury teoretycznej, bez omówienia których nie można prowadzić rozważań w tytułowym temacie. Mianowicie należy zwrócić uwagę na to, jakim prawem administracja pozostaje związana (problem źródeł prawa) oraz jak jest nim związana (problem uznania administracyjnego).

Odnosząc się do problematyki uznania organów administracji, zaznaczyć trzeba istotną ewolucję, która dokonała się w rozumieniu tego pojęcia. Skoro historycznie punktem wyjścia był okres państwa policyjnego, w którym administracja była całkowicie swobodna, to początkowo związanie administracji prawem dotyczyło wyłącznie tych sfer, w których stosowna regulacja prawna rzeczywiście istniała. Pozostałe sfery nie zostały jeszcze „skrepowane prawem”, co jednak nie wykluczało działań administracji realizującej interes publiczny w tym zakresie. Ta naturalistyczna koncepcja uznania administracyjnego musiała zostać zweryfikowana w związku z rozwojem na początku XX w. zasady państwa prawa⁶. W myśl koncepcji pozytywistycznych administracja została bowiem całkowicie podporządkowana prawu i stała się działalnością polegającą na wykonywaniu ustaw⁷. Swoboda administracji nie mogła już oznaczać działania poza prawem, lecz mogła jedynie mieścić się w ramach prawa. Stąd pojęcie „swobodne uznanie” zostało zastąpione pojęciem „uznanie administracyjne” i oznaczało wybór jednego ze sposobów działania przewidzianych przez prawo⁸. W ten sposób aktualnie pojmuje się uznanie administracyjne, które jest konsekwentnie oddzielane od ocen pojawiających się na wcześniejszym etapie stosowania prawa: wykładni przepisów prawnych, walidacji, dookreślania pojęć niedookreślonych i decyzji dowodowych⁹.

Zatem „uznanie administracyjne” to przewidziana przez prawo możliwość wyboru rozstrzygnięcia prawnego przez organ administrujący¹⁰. Jak należy postrzegać tę instytucję w świetle zasady państwa prawa? Otóż wszystko zależy od tego, jak rozłożymy ciężar między dwoma wyżej omówionymi aspektami zasady państwa prawa i wartościami,

⁶ Zob. M. MINCER: *Uznanie administracyjne*. Toruń 1983, s. 11.

⁷ Zob. ibidem, s. 11 i n.

⁸ Zob. I. BOGUCA: *Państwo prawne...*, s. 37.

⁹ Zob. M. JAŚKOWSKA: *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*. W: *System prawa administracyjnego*. Tom 1: *Instytucje prawa administracyjnego*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2010, s. 254; J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010, s. 309.

¹⁰ Zob. M. MINCER: *Uznanie administracyjne...*, 157.

które odgrywają w nich pierwszoplanowe role. W skrajnym rozumieniu formalnego państwa prawa uznanie administracyjne może być ocenione negatywnie, ponieważ zatracą pewność prawa rozumianą jako pewność co do treści aktu stosowania prawa. Jeżeli natomiast weźmiemy pod uwagę aspekt materialny państwa prawa, przejawiający się w konieczności wydawania nie tylko decyzji formalnie zgodnych z ustawą, ale i słusznych, celowych oraz trafnych, to uznanie administracyjne może być środkiem realizacji tych postulatów¹¹. Jeśli administracyjne stosowanie prawa nie ma być automatycznym i bezrefleksyjnym wykonywaniem ustaw, lecz procesem realizującym pewne wartości, to konieczne jest zaakceptowanie środków, które dopuszczają uwzględnienie tych wartości. A ponieważ słuszności, racjonalności czy celowości nie da się zdefiniować i normatywnie nakazać ich stosowania, to nie ma innej możliwości niż pozostawienie administracji pewnej dozy dyskrecjonalności w postaci uznania administracyjnego.

Odrębnym zagadnieniem jest to, w jaki sposób administracja wykorzysta zaufanie, którym obdarzy ją ustawodawca. Moim zdaniem kluczowa jest tutaj kwestia kontroli uznania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że w toku administracyjnej kontroli instancyjnej kontrola taka jest pełna, gdyż zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organy wyższego stopnia są co do zasady zobowiązane do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy, a nie jedynie do kontroli rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji¹². Z kolei kwestia sądowo-administracyjnej kontroli decyzji uznaniowych nie jest rozumiana jednolicie. Stanowiska judykatury rozciągają się od koncepcji ograniczonej kontroli, przez kontrolę granic uznania, aż do tzw. legalności celu¹³. Moim zdaniem uznanie administracyjne powinno podlegać szczególnie wnikliwej kontroli sądowej i nie widzę przeszkód w tym, że ustawodawca ograniczył sądową kontrolę decyzji administracyjnej do kryterium zgodności z prawem¹⁴. Po pierwsze, konstrukcja systemu prawa opartego nie tylko na regułach, ale i zasadach, nie pozwala przyjąć, by administracja mogła działać dowolnie. Stosowne zasady znajdują normatywne oparcie w Konstytucji RP oraz Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁵. W szczególności należy zwrócić uwagę

¹¹ Zob. I. BOGUCA: *Państwo prawne...*, s. 43.

¹² Zob. T. Woś, J. ZIMMERMANN: *Glosa do uchwały SN z dnia 23 września 1986 r., III AZP 11/86. „Państwo i Prawo” 1989, z. 8, s. 147.*

¹³ Zob. *ibidem*, s. 314–316.

¹⁴ Art. 1 § 2 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1269 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.); zwana dalej: „k.p.a.”.

na obowiązek wydania rozstrzygnięcia uwzględniającego słuszny interes obywateli i interes publiczny (art. 7 k.p.a.) oraz starannego uzasadnienia tego rozstrzygnięcia (art. 107 § 3 k.p.a.) w myśl zasady przekonywania (art. 10 k.p.a.). Po drugie, moje wątpliwości budzi sztuczne oddzielanie kryterium legalności od celowości w kontroli decyzji administracyjnych. Co do zasady celowość pozostaje powiązana z legalnością, bowiem organ administracji otrzymał kompetencje do realizacji pewnych ustawowych celów, a nie celów jakichkolwiek lub własnych. Zwłaszcza w dziedzinie pomocy społecznej zatarcie granic legalności i celowości jest widoczne, ponieważ ustawodawca zdecydował się na normatywne ujęcie celów ustawy. Zatem legalność jest w tym przypadku nierozzerwalnie powiązana z celowością, a każde naruszenie celu ustawy jest jednocześnie naruszeniem samej ustawy, co podkreśla także judykatura¹⁶.

Akceptując szeroką kontrolę decyzji uznaniowych, uważam, że instytucja uznania nie może być aktualnie uważana za „małą furtkę, przez którą w każdej chwili może uciec nasza wolność”¹⁷. Posługiwanie się uznaniem administracyjnym nie jest zatem sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa i nie powinno być postrzegane jako zagrożenie czy *quaestio diabolica* prawa administracyjnego. Zdecydowanie większe zagrożenie widzę w przepisach, w których nieumiejętnie dąży się do ograniczenia pola dyskrejonalności administracji, np. przez posługiwanie się konstrukcją decyzji związanej, której podstawa prawna nie zawiera pojęć niedookreślonych i nie pozwala w żaden sposób uwzględnić celowości i racjonalności podczas stosowania prawa. W tym przypadku administracja pozostaje bezradna, a sądy administracyjne nieraz zmuszone są przełamywać literalne brzmienie przepisu tzw. „wykładnią prokonstytucyjną”. W konsekwencji ustawodawca, starając się zapewnić pewność prawa, osiąga efekt odwrotny do zamierzonego, w szczególności jeśli wynik wykładni prokonstytucyjnej zostanie zaakceptowany tylko przez część wojewódzkich sądów administracyjnych. Zdecydowanie mniejszym zagrożeniem jest posługiwanie się uznaniem administracyjnym.

IV. Drugim problemem jest ustalenie, jakim prawem administracja pozostaje związana. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., I OSK 1406/11, LEX nr 1149170 oraz wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., I OSK 116/10, LEX nr 594935, cyt.: „W sprawach z zakresu pomocy społecznej rozstrzyganych na zasadzie uznania administracyjnego kryteriami wyboru rozstrzygnięcia powinny być cele i zadania pomocy społecznej — kryteria ustawowe sformułowane w art. 2–4 u.p.s.”.

¹⁷ Cyt. za I. BOGUCKA: *Państwo prawne...*, s. 43.

2 kwietnia 1997 r. po raz pierwszy dokonano całościowej regulacji systemu źródeł prawa pozytywnego. Podstawowe założenia tego systemu to: oparcie systemu na zasadzie hierarchicznej jego budowy, gdzie konstytucji i ustawom zapewniono pozycję nadrzędną, wykluczając kompetencję organów władzy wykonawczej do wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy; odróżnienie prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego z zaznaczeniem, że prawo wewnętrzne nie jest równoległe czy konkurencyjne, lecz musi być zawsze zgodne z prawem powszechnie obowiązującym; zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego poprzez enumeratywne wyliczenie dopuszczalnych kategorii aktów normatywnych oraz podmiotów uprawnionych do ich wydawania¹⁸.

Dla prowadzenia rozważań w omawianym przeze mnie temacie istotne jest wskazanie, które przepisy prawne (pozytywne źródła prawa) mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych. Z pewnością w zakresie kompetencji administracji pierwszoplanową rolę odgrywa ustawa. Przepisy Konstytucji RP nie zawierają bowiem materialnoprawnych podstaw działania organów administracji, a przepisy podustawowe mają charakter wykonawczy w stosunku do ustawy. Zatem w zasadzie podstawę, jak i granicę władczego wkraczania administracji w drodze decyzji administracyjnych w prawa i obowiązki obywateli powinna stanowić ustawa. Stąd doktryna prawa konstytucyjnego odrzuca tezę o możliwości istnienia pozakonstytucyjnych kategorii aktów administracyjnych, tzw. przepisów administracyjnych, które mogłyby być wydawane na podstawie ogólnych ustawowych czy konstytucyjnych kompetencji (zadań) organów je stanowiących¹⁹.

Z powyższego mogłoby wynikać, że system prawa administracyjnego idealnie realizuje założenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Administracja działa bowiem na podstawie i w granicy upoważnień udzielonych przez demokratyczne ciało przedstawicielskie, pozostając jednocześnie pod kontrolą niezależnego sądownictwa administracyjnego. Jednakże zagadnienie to wymaga głębszej analizy, uwzględniającej specyfikę prawa administracyjnego, gdyż, jak wskazuje Andrzej Bałaban: „administracja rządzi się własnymi prawami, nie w pełni zależnymi od stopnia demokratyczności ustroju”²⁰. Rację przyznaje mu Lech Garlicki, zauważając przy tym, że piśmiennictwo administracyjne często po

¹⁸ Zob. L. GARLICKI: *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*. W: *System prawa administracyjnego*. Tom 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 57–58.

¹⁹ Zob. L. GARLICKI: *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 58.

²⁰ A. BAŁABAN: *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*. W: *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*. Red. K. DZIAŁOCHA, A. PREISNER. Warszawa 2005, s. 95.

przedstawieniu konstytucyjnych źródeł prawa dodaje własne „swoiste źródła prawa administracyjnego”²¹.

Przedmiotem mojej pracy będzie właśnie jedno z tego rodzaju swoistych źródeł prawa, a mianowicie polityka świadczeń ustalana zarządzeniem organu jednostki samorządu terytorialnego lub kierownika (dyrektora) jednostki organizacyjnej wykonującej zadania z zakresu pomocy społecznej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Nie jest ona źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie jest wydawana na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Formalnie jest skierowana wyłącznie do pracowników jednostki, opracowujących rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Obowiązuje więc jedynie „jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akty” w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż chodzi tu o podległość w ramach wewnętrznej struktury organu administracji²². Z konstytucyjnego punktu widzenia polityka świadczeń może zostać zaliczona tylko do źródeł prawa wewnętrznego i nie ma przy tym znaczenia, że art. 93 Konstytucji RP wymienia jako źródła prawa wewnętrznego jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, ponieważ wyliczenie to jest egzemplifikacyjne, a system aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty²³. Polityka świadczeń wydawana jest w ramach realizacji zadań ustawowych jednostek samorządu terytorialnego²⁴, a zatem należy przyjąć, że jest wydawana na podstawie ustawy w rozumieniu art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP. Przewidziany wymóg należy bowiem interpretować szeroko, ze względu na zasadę dychotomicznego podziału źródeł prawa na wewnętrzne i powszechnie obowiązujące. Stąd podstawą wydania aktu wewnętrznego może być ogólna norma kompetencyjna lub zbiór norm, z których wynika konieczność wykonania określonego zadania²⁵. W konsekwencji polityka świadczeń jako źródło prawa wewnętrznego nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów stosownie do art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP. Jednakże już w tym miejscu chciałbym wskazać, że ma ona zasadnicze znaczenie w procesie stosowania prawa pomocy społecznej, ponieważ wprowadza własne, tj. pozaustawowe zasady przyznawania i wysokości świadczeń pieniężnych. Wobec tego nasuwają się pytania o szczelność systemu konstytucyjnych

²¹ Zob. L. GARLICKI: *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 58

²² Zob. A. BAŁABAN: *Akty normatywne...*, s. 99.

²³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r. K 21/98, M.P. z 1998 r. nr 43, poz. 615.

²⁴ W odniesieniu do zadań gminy zob. art. 110 ust. 3 i 4 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

²⁵ Zob. A. BAŁABAN: *Akty normatywne...*, s. 99.

źródeł prawa oraz o zgodność stosowania polityki świadczeń z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

V. Odpowiedź na zadane pytania wymaga wyjaśnienia podstaw systemu pomocy społecznej przewidzianego w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁶, która reguluje zasady przyznawania i rodzaje poszczególnych świadczeń pomocy społecznej. Jak wskazuje Stanisław Nitecki, cechą charakterystyczną świadczeń z pomocy społecznej jest ich uznaniowość, pozwalająca odróżnić pomoc społeczną od innych składników zabezpieczenia społecznego²⁷. Autor dokonuje podziału świadczeń ze względu na pozycję prawną adresata działań administracji. Podział ten uwzględnia element uznaniowości w konstrukcji podstawy prawnej danego świadczenia i obrazuje w istocie stopień związania administracji prawem powszechnie obowiązującym podczas przyznawania danych świadczeń. Ograniczając się do świadczeń pieniężnych przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o pomocy społecznej, można wyróżnić cztery grupy świadczeń²⁸.

Pierwsza grupa przysługuje osobie lub rodzinie spełniającej ustawowe wymogi do otrzymania świadczenia, którego wysokość jest ściśle określona normą prawną. Mogłoby się wydawać, że w tej kategorii świadczeń brak jest uznania administracyjnego. Jednakże, jak słusznie wskazuje S. Nitecki, „spełnienie warunków do otrzymania danego świadczenia nie jest gwarancją jego otrzymania, ponieważ organ administracji sprawdza jeszcze, czy nie występują przesłanki negatywne uniemożliwiające przyznanie świadczenia”²⁹. Zatem nawet jeśli przesłanki pozytywne przyznania świadczenia są skonstruowane w sposób wykluczający uznaniowość, to katalog przesłanek negatywnych³⁰ uzależnia przyznanie świadczenia od uznaniowej oceny organu administracji. Przykładem tego typu świadczenia jest zasiłek stały.

Druga grupa świadczeń dodatkowo uzależnia od uznania organu administracyjnego pewien element świadczenia, np. jego wysokość. Taka sytuacja dotyczy zasiłku okresowego, ponieważ ustawa precyzuje

²⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 182; zwana dalej: „ustawą”.

²⁷ Zob. S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008, s. 181.

²⁸ Zob. ibidem, s. 181–184.

²⁹ Ibidem, s. 182.

³⁰ W szczególności art. 11 ustawy o pomocy społecznej daje podstawę do odmowy przyznania świadczenia osobie, jeśli: pracownik socjalny stwierdzi marnotrawienie przyznanych świadczeń, ich celowe niszczenie lub korzystanie w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienie własnych zasobów finansowych (art. 11 ust. 1); osoba lub rodzina nie współpracuje z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, np. odmawiając zawarcia kontraktu socjalnego, nie dotrzymując jego postanowień, odmawiając w sposób nieuzasadniony podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej bądź leczenia odwykowego (art. 11 ust. 2).

wyczerpująco przesłanki jego przyznania, zakreślając normatywne ramy jego wysokości, tj. między stosownym kryterium dochodowym a dochodem świadczeniobiorcy, wraz z określeniem wysokości minimalnej świadczenia.

Trzecia grupa opiera się już na klasycznym uznaniu administracyjnym, wskazując, że organ „może” przyznać świadczenie w określonych sytuacjach. Jednakże chodzi o świadczenia realizowane w ramach zadań obowiązkowych gminy, a więc „jeżeli organ administracji dysponuje odpowiednimi środkami, zobligowany jest zaspokoić zgłoszoną potrzebę, odmówić będzie mógł jedynie wówczas, gdy wystąpią wskazane powyżej przesłanki negatywne”³¹. Taki stan rzeczy występuje w przypadku zasiłku celowego, który w myśl art. 39 ustawy służy zaspokojeniu niezbędnej potrzeby członka wspólnoty samorządowej. Stąd zasadniczo realizacja tego zadania jest obligatoryjnym zadaniem własnym gminy, choć ustawa przewiduje wyjątki³².

Czwarta grupa świadczeń przyznawana jest również w ramach uznania administracyjnego, ale jako realizacja zadań nieobowiązkowych. Przykładem jest specjalny zasiłek celowy, który może być przyznany w szczególnie uzasadnionych przypadkach podmiotowi przekraczającemu stosowne kryterium dochodowe. Pomoc jest więc kierowana do podmiotów posiadających środki, które zgodnie z ustawowymi kryteriami powinny wystarczyć do samodzielnego przezwyciężenia trudności. Z tego powodu w piśmiennictwie wskazuje się, że „przyznanie pomocy takim osobom i rodzinom, w sytuacji ograniczonych środków finansowych i ogromnej liczby beneficjentów oraz osób oczekujących na wsparcie, wymaga absolutnie wyjątkowych okoliczności”³³.

Analiza powyższych grup świadczeń pomocy społecznej potwierdza szczególną rolę, jaką odgrywa instytucja uznania administracyjnego. W każdym z przypadków, choć w różnym stopniu, ustawodawca pozostawił organom administracji pole uznaniowego działania. Wobec tego pojawia się pytanie, jak w praktyce administracja może te uprawnienia wykorzystać, by sprawnie i zgodnie z zasadami pomocy społecznej realizować powierzone jej zadania. Z jednej strony należy uwzględnić specyfikę decyzji uznaniowych, które wymagają szczególnie starannej analizy stanu faktycznego, każdorazowo wyważenia interesu publicznego i słusznego interesu obywatela oraz przekonującego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Z drugiej strony trzeba pamiętać o skali działań, czyli

³¹ Zob. S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 184.

³² Zasiłek celowy przyznawany na podstawie art. 40 ustawy osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, realizuje zadanie zlecone.

³³ I. SIERPOWSKA: *Komentarz do art. 41 ustawy o pomocy społecznej*. W: EADEM: *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. ABC 2009, LEX komentarz nr 49734.

dużej ilości osób oczekujących wsparcia, konieczności każdorazowego przeprowadzenia postępowania zgodnie z wymogami procedury oraz ograniczonych zasobach kadrowych organów pomocy społecznej. Wskazać także trzeba na konflikt między obowiązkiem wnikliwego rozpatrzenia każdej sprawy a koniecznością szybkiego działania, co nabiera szczególnego znaczenia w dziedzinie pomocy społecznej. Skoro przedmiotem orzekania jest zasadniczo zaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka, to każda zwłoka w załatwieniu sprawy może mieć daleko idące, a nawet nieodwracalne skutki. Odpowiedzią praktyki administracyjnej na powierzone jej zadania może być właśnie polityka świadczeń, która, umiejętnie sformułowana, pozwala usprawnić i przyspieszyć proces stosowania prawa.

VI. Podsumowując dotychczasowe rozważania, powtórzyć należy, że wynikająca z demokratycznego państwa prawnego zasada legalności nakazuje organom administracji działać wyłącznie w granicach i na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Zatem czy stosując politykę świadczeń, tj. prawo wewnętrznie obowiązujące, organy administracji naruszają tę zasadę? Uważam, że nie.

Wcześniej wykazano, że współcześnie posługiwanie się uznaniem administracyjnym nie powinno zostać uznane za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. A więc jeśli ustawodawca pozostawił organom administracji na poziomie prawa powszechnie obowiązującego pewien zakres uznaniowości, to dopuścił tym samym, by administracja tworzyła w tym zakresie własne akty wewnętrzne. Natomiast jeżeli akty te pozostają w granicach uznania określonych przez przepisy powszechnie obowiązujące, to w istocie, stosując przepisy wewnętrzne, organ działa zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym, a więc legalnie. Nie dostrzegam zatem konieczności odrzucenia możliwości samoograniczania się administracji przepisami wewnętrznymi, o ile pozostają one zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Wobec tego stosowanie polityki świadczeń nie może być apriorycznie uznane za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa w jej formalnym ujęciu. Zasada ta dotyczy przestrzegania przez organy administracji prawa powszechnie obowiązującego, w zakres którego prawo wewnętrzne nie może wkraczać.

Badając związek polityki świadczeń z materialnym ujęciem państwa prawa, należy zastanowić się nad wpływem polityki na trafność wydanych decyzji administracyjnych. W tym celu przybliżenia wymaga specyfika pomocy społecznej. Po pierwsze, faktem powszechnie znanym jest to, że organy pomocy społecznej posiadają ograniczone środki finansowe i nie są w stanie spełniać wszystkich oczekiwań podmiotów żądających

udzielenia im pomocy³⁴. Dlatego wysokość przyznawanych świadczeń musi wynikać z pewnej polityki planowania wydatków. Nie można bowiem dopuścić do tego, by środki pieniężne przeznaczone na pomoc społeczną uległy przedwczesnemu wyczerpaniu, np. przed końcem roku, w związku z czym osoby zgłaszające konieczność zakupu opału na zimę pozostałyby bez pomocy. Konieczne jest planowanie wydatków, polegające na oszacowaniu ich wysokości w danym okresie i wprowadzeniu stosownych limitów. Po drugie, system pomocy społecznej kładzie nacisk na celowość działania administracji. Jednym z podstawowych celów pomocy społecznej, oczywiście poza zaspokajaniem zgłoszonych potrzeb, jest tworzenie sytuacji umożliwiających zaspokajanie tych potrzeb za pomocą własnych środków i możliwości³⁵. Stąd wydanie trafnego rozstrzygnięcia wymaga każdorazowo indywidualnego podejścia do osoby zwracającej się o pomoc, analizy jej sytuacji w odniesieniu do dotychczas udzielonej pomocy oraz współpracy w podejmowaniu działań zmierzających do jej życiowego usamodzielnienia się. Rozstrzygając sprawy przyznania pomocy, organy administracji powinny mieć możliwość szerokiego uwzględnienia tego celu, co umożliwia instytucja uznania administracyjnego³⁶.

W konsekwencji posługiwanie się polityką świadczeń jako formą samoograniczenia uznania administracyjnego „synchronizuje funkcję orzeczniczą administracji publicznej z funkcją organizatora stosunków społecznych; tym samym realizuje określone cele, wartości i zadania postawione przed administracją publiczną”³⁷. Organy pomocy społecznej poprzez planowanie wydatków zabezpieczają ciągłość realizacji świadczeń. Pozostawiona administracji sfera uznania administracyjnego zostaje wypełniona przepisami o charakterze wewnętrznym, które przez swoją ogólność pozwalają organom stosującym prawo zachować równość

³⁴ Zob. wyroki NSA z dnia 26 czerwca 2009 r., I OSK 1457/08 i z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1389/12.

³⁵ Art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

³⁶ Dawał temu wyraz niejednokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, przykładowo w wyroku z dnia 14 marca 2012 r., I OSK 1937/11, stwierdzając, że: „art. 3 ustawy o pomocy społecznej nie może w żadnym razie prowadzić do wniosku o dopuszczalności uczynienia z pomocy społecznej stałego źródła dochodów. Interpretacja taka byłaby niedopuszczalna jako całkowicie sprzeczna z intencją ustawodawcy, który pomocy społecznej wyznaczył jedynie funkcję wspierania tych wysiłków, a nie ich zastępowania. Oznacza to, że za całkowicie niezasadne uznać trzeba stanowisko, wyrażone przez autora skargi kasacyjnej, że w razie spełniania ustawowych przesłanek każda potrzeba skarżącego winna być przez organy uznana za niezbędną do zaspokojenia i na każdą z nich należy udzielić pomocy w postaci zasiłku”.

³⁷ L. ZACHARKO: *Polityka społeczna gmin jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne)*. W: *Ubóstwo w Polsce*. Red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska. Wrocław 2014, s. 87.

i dostępność świadczeń. Jednocześnie pozwala to organom wyższego stopnia, rozpatrującym tożsamą sprawę merytorycznie w drugiej instancji, wziąć pod uwagę w stosownym zakresie zasady przyznawania świadczeń w danej jednostce. Mimo iż formalnie organy wyższego stopnia nie są związane przepisami wewnętrznymi organu pierwszej instancji, to przez wzgląd na zasadę równego traktowania beneficjentów podmiotów pomocy społecznej powinny zdawać sobie sprawę z możliwości finansowych danej jednostki i przyjętych w niej zasad rozdziału świadczeń. Zatem w mojej ocenie polityka świadczeń, przemyślana i odpowiednio realizowana, sprzyja trafności wydawanych decyzji, przez co pozwala na realizację zasady demokratycznego państwa prawnego w jej materialnym aspekcie.

Dodać do tego należy, że warunkiem pozytywnej oceny stosowania polityki świadczeń jest założenie, iż obywatelowi służy skuteczna droga ochrony, gdyby treść polityki pozostawała niezgodna z prawem powszechnie obowiązującym. Uważam, że taka ochrona jest zapewniona na gruncie kontroli administracyjnego stosowania prawa. Organ drugiej instancji oraz sąd administracyjny nie są związane prawem wewnętrznym obowiązującym w danej jednostce, zatem mogą podważać treść tych przepisów. W praktyce zdarza się, że podważona została wysokość świadczenia, ustalona w polityce świadczeń, np. w sytuacji, gdy organ, rozstrzygając o pomocy w dożywianiu, nie przyznaje świadczeń w naturze, lecz pomoc finansową, jednakże ustaloną poniżej kwoty będącej ekwiwalentem kosztu sporządzenia posiłku³⁸. Możliwe byłoby także podważenie elementów polityki świadczeń naruszających konstytucyjną zasadę równości, w sytuacji nieuzasadnionego i dyskryminującego różnicowania pozycji prawnej osób ubiegających się o świadczenie. Pamiętać także należy, że niezależnie od przepisów wewnętrznych zawężających uznanie organu administracji, decyzja podjęta w tym zakresie musi spełniać wskazane wyżej wymagania, które dotyczą decyzji uznaniowych. Powołanie się na politykę świadczeń w żadnym razie nie może automatycznie zwalniać organu administracji z zarzutu dowolności podjętego rozstrzygnięcia. Wzorzec legalnego działania, tworzony podczas kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, jest niezależny od obowiązujących w danej jednostce przepisów wewnętrznych. Ponadto polityka świadczeń jest aktem organu jednostki samo-

³⁸ W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. IV SA/GI 449/11, stwierdzono: „Przyznanie świadczenia w wysokości niespełna 1 zł dziennie na żywność nie przystaje zupełnie do rzeczywistości i, jak już wcześniej wskazano, czyni pomoc zupełnie iluzoryczną. Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby sprowadzenie pomocy społecznej do roli wyłącznie instytucji wydatkującej środki finansowe według określonego planu księgowego, co przecież mija się z zasadami udzielania pomocy”.

rządu terytorialnego (lub działającego z jego upoważnienia kierownika jednostki realizującej to zadanie)³⁹ podejmowanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, a więc na ten akt służy skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰.

Zatem szeroka kontrola polityki świadczeń, będąca następstwem kontroli uznania administracyjnego, powinna rozwiązać obawy związane z jej stosowaniem. Jednakże aby kontrola polityki świadczeń, nie tylko prawna, ale i społeczna, mogła być skuteczna, konieczne jest upublicznienie treści polityki. W tym zakresie stan rzeczy nie wydaje się zadowalający. Nie wszystkie organy pomocy społecznej zamieszczają swoje polityki na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej. Przypomnieć trzeba, że prawna możliwość tworzenia polityki wynika z pozostawienia pewnych sfer uznaniu administracyjnemu, które jest z kolei przejawem dyskrecjonalności administracji. Nie należy jednak mylić dyskrecjonalności z dyskrecją. Wręcz przeciwnie, współczesne standardy demokratycznego państwa prawa wymagają uzewnętrznienia motywów ocen dyskrecjonalnych, nie tylko poprzez uzasadnienie decyzji uznaniowych, ale także ujawnienie wszystkich elementów wpływających na tę ocenę, w tym także stosowanych przepisów prawa wewnętrznego.

³⁹ W stosunku do gminy, powiatu i województwa przewiduje to odpowiednio: art. 110 ust. 7, 112 ust. 5 i 113 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Dawid Gregorczyk

Policy of benefits versus the principle of the democratic rule-of-law state

Summary

The article justifies the viewpoint that carrying out the policy of social benefits, which is a specific by-law affecting the legal situation of citizens, may be consistent with the principle of the democratic rule-of-law state in a formal and material aspect. The considerations include, among others, the principles of the rule of law, sources of law, law binding upon the administration, administrative discretion and its control, as well as the specificity of decisions taken on matters concerning social assistance.

Keywords: democratic rule-of-law state, policy of social benefits, administrative discretion, sources of law, the principle of legality, administrative control, social assistance

Dawid Gregorczyk

Die Politik der Sozialleistungen vs. das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates

Zusammenfassung

Mit dem Artikel wird die Stellung begründet, dass die Politik der Sozialleistungen als einer Art des inneren Aktes, der die Rechtslage der Bürger beeinflusst, mit dem Prinzip des demokratischen Rechtsstaates formell und materiell übereinstimmen kann. In seinen Betrachtungen charakterisiert der Verfasser u.a.: das Rechtsstaatsprinzip, die Rechtsquellen, die Gesetzesbindung der Verwaltung und deren Kontrolle, freies Ermessen der Verwaltungsbehörde als auch die Spezifität der gefassten Entschlüsse aus dem Bereich der Sozialhilfe.

Schlüsselwörter: demokratischer Rechtsstaat, Politik der Sozialleistungen, Gesetzesbindung der Verwaltung, Rechtsquellen, Legalitätsprinzip, Verwaltungskontrolle, Sozialhilfe